ANALISIS KEBERADAAN PEGAWAI PEMERINTAH NON PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PERSPEKTIF MANAJEMEN ASN

ANALYSIS OF THE EXISTENCE OF NON CIVIL STATE EMPLOYEES IN THE MANAGEMENT PERSPECTIVE OF STATE CIVIL SERVICES

Novi Savarianti Fahrani
Badan Kepegawaian Negara
Jl. Mayjen Soetoyo 12 Cililitan Jakarta Timur
***email:* novi.savarianti@gmail.com**

Abstrak

Paper ini membahas mengenai keberadaan Pegawai Pemerintah Non PNS dalam perspektif manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN). Banyaknya pegawai non PNS yang bekerja di instansi pemerintah sejak lama membuat pemerintah merespon permasalahan yang ada dengan membuat dua jenis kepegawaian dalam UU ASN yaitu PNS dan PPPK. Namun dalam manajemen PPPK telah ditentukan jabatan apa saja yang dapat menduduki sebagai PPPK, oleh karenanya bagaimana dengan pegawai non PNS yang telah bekerja di Instansi Pemerintah diluar dari jabatan PPPK yang telah ditentukan. Peneliti menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu memecahkan permasalahan hukum dengan mengkaji norma-norma yang ada dalam kurun waktu 1 (satu) bulan yakni di bulan Agustus 2020. Hasil dari penelitian ini adalah semua pegawai yang bekerja di instansi pemerintah dan diberi tugas untuk melakukan suatu pekerjaan sesuai dengan perjanjian kerja dapat dimasukkan kedalam PPPK. Hal ini dikarenakan PPPK tidak memiliki hubungan dinas publik dengan negara dan pemerintah, namun hanya memiliki hubungan keperdataan atau hubungan hukum yang bersifat kontraktual. Hak, kewajiban, macam pekerjaan, hari kerja, dan lain-lain bagi pegawai tidak tetap bukan derivasi dari hukum publik (hukum kepegawaian) atau peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi berasal dari perjanjian kerja. Saran atau rekomendasi yang Peneliti berikan kepada pimpinan BKN, yaitu perlu ada suatu revisi dalam aturan baik Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan turunannya mengenai PPPK dengan melihat norma-norma hukum administrasi negara dengan peraturan perundangan-undangan yang lain, antara lain definisi mengenai PPPK dan manajemen PPPK yang meliputi perencanaan hingga cuti PPPK.

Kata kunci: *Manajemen PPPK, Pegawai Non PNS, Kontraktual, Hukum Administrasi Negara*

Abstract

This paper discusses the existence of non-PNS employees from the perspective of the management of the State Civil Apparatus (ASN). The large number of non-PNS employees who have worked in government agencies for a long time made the government respond to the existing problems by making two types of staffing in the ASN Law, namely PNS and PPPK. However, in PPPK management, it has been determined what positions can be held as PPPK, therefore what about non-PNS employees who have worked in Government Agencies outside of the designated PPPK positions. Researchers used the normative juridical research method, which is solving legal problems by reviewing the existing norms within 1 (one) month, namely in August 2020. The results of this study are all employees who work in government agencies and are given the task to carry out work in accordance with the work agreement can be entered into PPPK. This is because PPPK does not have a public service relationship with the state and government, but only has a civil or legal relationship that is contractual in nature. Rights, obligations, types of work, working days, etc. for temporary employees are not derived from public law (employment law) or applicable laws and regulations but originate from work agreements. Suggestions or recommendations that the researcher gives to the leadership of BKN, namely there needs to be a revision in the rules both Laws, Government Regulations and their derivatives regarding PPPK by looking at the norms of state administrative law with other laws and regulations, including the definition of PPPK and PPPK management which includes planning to leave PPPK..

Keywords: *PPPK Management, Non PNS Employees, Contractual, State Administrative Law*

PENDAHULUAN

Paper ini membahas mengenai keberadaan Pegawai Non PNS dalam perspektif manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN). Sumber Daya Manusia (SDM) menempati posisi utama dalam menjalankan tugas dan fungsi pada sebuah organisasi khususnya menghadapi pesatnya perkembangan lingkungan, baik pada tataran lokal/regional, nasional maupun global yang disertai dengan situasi yang serba tidak menentu dan sulit diprediksi. Begitu juga dengan Instansi pemerintah yang merupakan organisasi publik menempatkan SDM atau Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada posisi utama dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pelayan publik kepada masyarakat. Namun PNS tersebut dinilai kurang mencukupi baik dalam segi kuantitas atau jumlah maupun dalam segi kualitas atau kompetensi yang dimiliki oleh seorang PNS, sehingga instansi pemerintah merekrut tenaga kontrak atau tenaga non PNS untuk melakukan tugas-tugas pemerintahan.

Pada kurun waktu 2005 hingga 2014 menurut (Fanani, 2020), pemerintah telah merekrut tenaga kontrak atau tenaga honorer sebanyak 860.220 sebagai Tenaga Honorer Kategori I dan 209.872 sebagai Tenaga Honorer Kategori II. Ternyata diluar tenaga honorer tersebut, setiap instansi bahkan setiap pimpinan unit juga mengangkat tenaga kontrak diluar tenaga honorer walaupun sudah terdapat aturan untuk tidak merekrut tenaga kontrak setelah tahun 2010 melalui pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 (PP Tenaga Honorer, 2005), sehingga jumlah tenaga kontrak yang bekerja di instansi pemerintah baik pusat maupun daerah tidak dapat diprediksi jumlahnya.

Pemerintah berusaha merespon permasalahan mengenai pegawai non PNS ini dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN, 2014) dengan mencantumkan jenis kepegawaian lain selain PNS yaitu adanya Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Ketentuan mengenai PPPK tersebut kemudian dituangkan kedalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PP Manajemen PPPK, 2018) dan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2020 tentang Jenis Jabatan Yang Dapat Diisi oleh Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (Perpres Jabatan PPPK, 2020). Jika melihat dari ketiga aturan mengenai PPPK ini maka tenaga non PNS ini nantinya akan menduduki jabatan fungsional (JF), JPT dan Jabatan Lain bukan Jabatan Struktural tetapi menjalankan fungsi manajemen pada instansi pemerintah, sedangkan saat ini banyak pegawai non PNS melakukan pekerjaan yang sifatnya supporting atau tidak sesuai dengan aturan yang ada namun tenaganya juga dibutuhkan di pemerintah seperti Tenaga Keamanan, Tenaga Supir, dan Tenaga *Cleaning Service*. Pada instansi pemerintah pusat seperti di Dewan Perwakilan Rakyat (Kepegawaian, 2013), juga merekrut tenaga non PNS seperti Tenaga Perbantuan, Asisten Pribadi Anggota DPR, dan Tenaga Ahli dengan beberapa tipe perekrutannya yaitu Pegawai Tidak Tetap (PTT), Tenaga dengan di Pihak ketiga *(outsourcing)*, Tenaga Kontrak dan Tenaga Honor Bagian. Pada pemerintah daerah juga ada tenaga non PNS selain yang telah disebutkan diatas banyak jenis pegawai Non PNS yang bekerja di instansi pemerintah jika disandingkan dengan jenis jabatan yang dapat diisi oleh PPPK, maka semuanya tidak termasuk dalam PPPK.

Berdasarkan permasalahan tersebut diatas, maka keberadaan pegawai non PNS ini dalam perspektif manajemen ASN perlu dibahas dalam paper ini sebagai bahan masukan untuk perbaikan dari peraturan yang ada saat ini dimana aturan mengenai manajemen PPPK belum dieksekusi. Untuk meneliti mengenai keberadaan pegawai non ASN ini, Peneliti menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu memecahkan permasalahan hukum dengan mengkaji norma-norma yang ada dalam kurun waktu 1 (satu) bulan yakni di bulan Agustus 2020.

PEMBAHASAN

Definisi Pegawai Kontrak

Definisi dari pegawai kontrak di sektor publik atau di instansi pemerintah disebut sebagai PPPK, berdasarkan UU ASN dan PP Manajemen PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Sedangkan di sektor privat atau instansi swasta berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Naker, 2003) memaknai pegawai kontrak sebagai pegawai yang bekerja pada suatu instansi dengan kerja waktu tertentu yang didasari atas suatu perjanjian atau kontrak yang disebut dengan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) yaitu perjanjian kerja yang didasarkan suatu jangka waktu untuk diadakan untuk paling lama 2 (dua) tahun dan hanya dapat diperpanjang 1 (satu) kali untuk jangka waktu maksimal 1 (satu) tahun.

Definisi-definisi tersebut kurang lebih sama dengan definisi-definisi terkait dengan tenaga kontrak atau *temporary employee* di beberapa negara. Dalam sebuah penelitian yang dilakukan oleh *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD, 2002) menyebutkan bahwa masing-masing negara mendefinisikan *temporary workers* secara berbeda. Beberapa definisi dari *temporary workers* di sejumlah negara, yaitu:

1. Australia;
   Temporary workers adalah pegawai dengan sistem kontrak yang masa kerjanya tidak lebih dari satu tahun yang dapat direkrut secara langsung atau melalui agen penyedia tenaga kerja.
2. Kanada;
   Temporary workers adalah pegawai yang bekerja pada pekerjaan temporer yang telah ditentukan masa berakhirnya berdasarkan kontrak ataupun waktu penyelesaian suatu proyek.
3. Jepang;
   Temporary workers adalah pegawai dengan kontrak jangka-tetap yang waktunya tidak lebih dari satu tahun, pegawai proyek tertentu, pegawai lepas maupun musiman, atau pegawai yang pekerjaannya kurang dari satu tahun.
4. Korea;
   Temporary workers adalah pegawai tidak permanen yang tidak mengharapkan keberlanjutan hubungan dengan pemberi kerjanya, termasuk pegawai dengan kontrak jangka-tetap, perpanjangan kontrak dan kontrak jangka pendek.
5. Meksiko;
   Temporary workers adalah pegawai yang pekerjaannya berdasarkan kontrak jangka-tetap, lepas ataupun musiman, yang mempunyai kontrak untuk tugas yang spesifik, atau yang bekerja tidak lebih dari satu tahun.
6. Norwegia dan Swiss;
   Temporary workers adalah pegawai yang pekerjaannya berdasarkan kontrak jangka-tetap, bisa juga diperoleh dari agen tenaga kerja, pegawai magang, pegawai dalam masa percobaan, pegawai lepas maupun musiman, pegawai yang dikontrak untuk tugas yang spesifik, pegawai yang masa kerjanya kurang dari 12 bulan, atau pegawai harian.
7. Negara-negara Uni-Eropa (Austria, Belgia, Denmark, Perancis, Jerman, Yunani, Irlandia, Italia, Belanda, Luxemburg, Portugal, Spanyol, Swedia, dan Inggris);

Dari hasil penelitian di negara-negara tersebut disimpulkan bahwa *temporary workers* adalah pegawai dengan pekerjaan musiman, pegawai yang dipekerjakan pada organisasi oleh perusahaan agen tenaga kerja lepas sebagai pihak ketiga, pegawai dengan kontrak pelatihan yang spesifik (untuk tugas yang spesifik). Suatu pekerjaan dapat dikatakan *temporary* jika baik pegawai maupun pemberi kerja memahami bahwa pengakhiran atau pemutusan hubungan kerja ditentukan oleh kondisi-kondisi yang objektif seperti waktu atau tanggal tertentu, selesainya suatu tugas atau proyek tertentu, atau kembali bekerjanya pegawai yang digantikan sementara oleh *temporary worker.*

Di Amerika, tidak jauh berbeda dengan penelitian diatas menurut (OPM, 2013) *temporary employment*, yaitu pengangkatan pada pekerjaan pelayanan (tanpa status) untuk jangka waktu tertentu yang tidak lebih dari satu tahun dan pegawainya berasal dari agen penyedia tenaga kerja, tenaga kerja lepas dan tenaga kerja untuk pekerjaan-pekerjaan musiman.

Diadakannya tenaga kontrak di beberapa negara, awalnya untuk memenuhi tuntuan perubahan dari kebutuhan sebuah organisasi. Perubahan tersebut dimulai dari tahun 1970-an menurut (Kalleberg, 2000) untuk menciptakan kondisi yang mengarahkan bangsa-bangsa, organisasi dan para pekerja untuk mencari hubungan kerja atau kontrak kerja secara fleksibel, sehingga beban kerja dapat terselesaikan sekaligus dengan biaya yang relatif lebih kecil karena menggunakan sistem rekrutmen sederhana dan organisasi tidak diwajibkan untuk memberikan berbagai tunjangan seperti halnya kepada para pekerja "reguler".

Menurut (Gesteby & Wennerhag, 2011), tenaga kontrak atau *temporary workers* direkrut dengan tujuan adalah:

1. *Temporary workers* dibutuhkan pada saat terjadi peningkatan bisnis (permintaan produksi atau beban kerja) yang sifatnya sementara.
2. Dengan mempekerjakan *temporary workers*, organisasi menjadi lebih fleksibel jika sewaktu-waktu hendak mengurangi (karena terjadi resesi) ataupun menambah (karena pemintaan yang meningkat) tenaga kerja.
3. *Temporary workers* dapat dipakai untuk mengisi atau menggantikan pegawai yang cuti sakit (dalam perawatan yang cukup lama) ataupun cuti panjang.
4. *Temporary workers* direkrut untuk suatu proyek khusus yang berjangka waktu tertentu atau untuk kebutuhan akan tenaga dengan kemampuan khusus yang tidak terdapat di organisasi tersebut.
5. Perekrutan dengan status *temporary workers* juga menguntungkan sebagai alat penyaringan pegawai baru (lebih efisien karena sekaligus dapat dipakai sebagai masa uji coba).

Konsep Tenaga Non PNS dalam Manajemen ASN

Konsep tenaga non PNS ini sudah tidak asing lagi dalam peraturan kepegawaian karena di Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (UU Kepegawaian, 1999) menyebutkan bahwa seorang Pejabat Yang Berwenang dapat mengangkat Pegawai Tidak Tetap (PTT) untuk jangka waktu tertentu guna melakukan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi dalam kerangka sistem kepegawaian. Istilah PTT ini, awalnya digunakan untuk PTT Dokter dan Bidan berdasarkan Instruksi Presiden pada tahun 1972 dalam rangka memenuhi hak rakyat untuk sehat dengan menyediakan fasilitas kesehatan secara merata diseluruh daerah dalam berbagai tingkat pelayanan kesehatan. Kebijakan tersebut dilanjutkan dengan adaya pengangkatan PTT tersebut menjadi PNS setelah bekerja dipuskesmas untuk jangka waktu 3-5 tahun.

Namun dengan berkembangnya situasi dan kondisi, maka pegawai kontrak di instansi pemerintah tidak hanya diisi oleh PTT saja namun juga diisi oleh tenaga honorer, tenaga harian daerah, tenaga kontrak dan lain sebagainya. Jumlah tenaga kontrak pada tahun 2005 menurut data BKN adalah sebanyak 343.158 yang kedepannya diangkat menjadi PNS melalui Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (PP Tenaga Honorer, 2005). Dipekerjakannya tenaga non PNS tersebut tidak melalui skema yang jelas dan bahkan masing-masing unit kerja di setiap instansi dapat mempekerjakan tenaga non PNS tersebut tanpa adanya kejelasan dan kepastian hukum. Dikarenakan tidak adanya kejelasan dan kepastian hukum bagi tenaga non PNS tersebut, maka hal itu salah satu yang memprakarsai lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN, 2014) yang didalamnya mencantumkan jenis kepegawaian selain PNS, yaitu Pegawai Pemerintah dengan

Perjanjian Kerja (PPPK). Semangat adanya PPPK tersebut adalah didasari adanya kebutuhan pemerintah terkait mendapatkan pegawai dengan memiliki kemampuan khusus yang tidak dimiliki oleh PNS, namun kenyataannya pengadaan PPPK yang telah mengikuti ujian di awal tahun 2019 adalah tenaga honorer yang bekerja di bidang pedidikan atau guru, kesehatan atau dokter/perawat dan penyuluh pertanian dimana jabatan tersebut juga di emban oleh PNS saat ini. Dalam menjalankan amanat dari UU ASN ini maka dibentuklah turunannya yaitu PP Manajemen PPPK dan juga Perpres Jenis Jabatan Yang Dapat Diisi oleh PPPK.

Dalam PP Manajemen PPPK (PP Manajemen PPPK, 2018) telah mengatur mengenai:

1. Penetapan Kebutuhan
   Kebutuhan secara nasional ditetapkan oleh Menteri setiap tahun, setelah memperhatikan pendapat Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang keuangan dan pertimbangan teknis Kepala BKN. Setiap instansi wajib menyusun kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PPPK berdasarkan Anjab dan ABK, kemudian ditetapkan dengan Keputusan Menteri. Penyusunan kebutuhan jumlah PPPK dilakukan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang diperinci pertahun berdasarkan prioritas kebutuhan. Selain penyusunan tersebut, Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dapat mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri Kebutuhan JPT Utama dan Madya tertentu yang dapat diisi oleh PPPK yang telah ditetapkan nomenklatur jabatan dan pangkatnya oleh Presiden. Usulan tersebut disertai dengan kompetensi, kualifikasi, kebutuhan instansi pemerintah, dan persyaratan lain yang dibutuhkan dalam jabatan.
2. Pengadaan
   Pengadaan PPPK dilakukan secara nasional berdasarkan perencanaan kebutuhan jumlah PPPK. Dalam menjamin objektifitas, Menteri menetapkan kebijakan pengadaan PPPK dengan membentuk panitia seleksi nasional pengadaan PPPK yang bertugas mengoordinasikan dan mengawasi pelaksanaan pengadaan PPPK oleh instansi pembina JF dan panitia seleksi pengadaan PPPK. Pengadaan PPPK untuk mengisi JFT Utama Tertentu dan JF Madya Tertentu dilakukan sesuai dengan ketentuan tata cara pengisian JPT dalam peraturan perundang-undangan. Dalam prosesnya berkoordinasi dengan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Sedangkan untuk pengisian PPPK untuk mengisi JF dapat dilakukan secara nasional atau tingkat instansi. Pengadaan nasional dilakukan oleh panitia seleksi nasional pengadaan PPPK dan instansi pembina JF dan untuk pengadaan tingkat instansi dilakukan oleh panitia seleksi nasioanl pengadaan PPPK dan instansi pembina JF yang melibatkan unsur dari Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah dibidang pendayagunaan aparatur negara dan BKN.
   Tahapan pengadaan dimulai dari:
   a. Perencanaan
      Pada perencanaan melakukan penyusunan dan menetapkan perencanaan pengadaan PPPK paling sedikit meliputi jadwal pengadaan PPPK dan sarana dan prasarana pengadaan PPPK.
   b. Pengumuman Lowongan
      Pengumunan ini diumumkan secara terbuka paling singkat 15 hari kalender.
   c. Pelamaran
      Harus memenuhi persyaratan yang ditentukan dan persyaratan diterima paling lambat 10 hari kerja sebelum pelaksanaan seleksi.
   d. Seleksi
      Terdiri dari seleksi administrasi dan seleksi kompetensi.
   e. Pengumunan Seleksi
      Pengumuman seleksi dilakukan secara terbuka.
   f. Pengangkatan PPPK
      Ditetapkan oleh PPK kemudian disampaikan kepada Kepala BKN untuk mendapatkan nomor induk

PPPK. Pengangkatan PPPK dalam JPT Utama dan Madya tertentu dari kalangan non-PNS ditetapkan oleh Presiden.

3. Penilaian Kinerja
   Dilakukan secara objektif, terukur, akuntabel, parsitipatif dan transparan berdasarkan perjanjian kerja di tingkat individu dan unit dengan memperhatikan target, sasaran hasil, manfaat yang di-capai dan perilaku PPPK. Kewenangan dalam penilaian kinerja berada di bawah PyB pada instansi pemerintah masing-masing dan PPPK yang tidak mencapai target kinerja yang telah disepakati diberhentikan dari PPPK. Penilaian kinerja dilakukan secara berjenjang kepada atasan langsung PPPK dengan mempertimbangkan pendapat rekan kerja setingkat dan bawahannya, kemudian hasil penilaian tersebut disampaikan kepada tim penilai kinerja PPPK. Masa perjanjian kerja PPPK dilakukan paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja. Perpanjangan hubungan kerja bagi JPT yang berasal dari kalangan non-PNS paling lama 5 tahun dan mendapat persetujuan PPK serta ber-koordinasi dengan KASN. Dalam hal perpanjangan perjanjian kerja tersebut, PPK wajib menyampaikan tembusan surat keputusan perpanjangan perjanjian kerja kepada Kepala BKN.
4. Penggajian dan Tunjangan
   PPPK diberikan gaji dan tunjangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi PNS.
5. Pengembangan Kompetensi
   Dalam rangka pengembangan kom-petensi untuk mendukung pelaksanaan tugas, PPPK diberikan kesempatan untuk pengayaan pengetahuan, sehingga setiap PPPK memiliki kesempatan yang sama untuk diikutsertakan dalam pengembangan kompetensi. Pengem-bangan kompetensi dilaksanakan sesuai dengan perencanaan pengembangan kompetensi PPPK yang dilaksanakan oleh PyB. Pelaksanaan pengembangan kompetensi tersebut dilakukan paling lama 24 (dua puluh empat) jam pelajaran dalam 1 (satu) tahun masa perjanjian kerja yang dicatat oleh PyB dalam sistem informasi pelatihan yang terintegrasi dengan Sistem Informasi ASN (SI-ASN) dan harus dievaluasi oleh PyB serta dipergunakan sebagai salah satu pertimbangan untuk perjanjian kerja selanjutnya.
6. Pemberian Penghargaan
   Diberikan kepada PPPK yang telah menunjukkan kesetiaan, pengabdian, kecakapan, kejujuran, kedisiplinan dan prestasi kerja dalam melaksanakan kerja. Penghargaan tersebut dapat berupa tanda kehormatan, kesempatan prioritas untuk pengembangan kompetensi dan/atau kesempatan menghadiri acara resmi dan/atau acara kenegaraan.
7. Disiplin
   PPPK wajib mematuhi disiplin PPPK dan instansi pemerintah wajib melaksanakan penegakkan disiplin terhadap PPPK serta melaksanakan berbagai upaya peningkatan disiplin. Apabila PPPK melanggar aturan disiplin maka akan dijatuhi hukuman disiplin dan PPK setiap instansi menetapkan disiplin PPPK berdasarkan karakteristik instansi. Tata cara pengenaan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai dispilin PNS.
8. Pemutusan hubungan perjanjian kerja
   Terdapat 3 (tiga) cara pemutusan hubungan perjanjian kerja, yaitu:
   a. Pemutusan hubungan perjanjian kerja dengan hormat, apabila:
      1) Jangka waktu perjanjian kerja berakhir;
      2) Meninggal dunia;
      3) Atas permintaan sendiri;
      4) Perampingan organisasi atau kebijakan pengurangan PPPK; atau
      5) Tidak cakap jasmani dan rohani.
   b. Pemutusan hubungan perjanjian kerja dengan hormat tidak atas permintaan sendiri, apabila:

1) Dihukum penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan dilakukan dengan tidak berencana;
2) Melakukan pelanggaran disiplin PPPK tingkat berat; atau
3) Tidak memenuhi target kinerja yang telah disepakati sesuai dengan perjanjian kerja.

c. Pemutusan hubungan perjanjian kerja dengan tidak hormat, apabila:
1) Melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan UUD RI Tahun 1945;
2) Dihukum penjara atau kurungan karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan;
3) Menjadi anggota dan/atau pengurus politik; atau
4) Dihukum penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan dilakukan dengan berencana.

Tata cara pemutusan hubungan perjanjian kerja, yaitu:

a. Usulan pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK diajukan oleh:
1) PPK kepada Presiden bagi PPPK yang menduduki JPT Utama Tertentu, JPT Madya Tertentu, dan JF Ahli Utama;
2) Pemimpin lembaga kepada Presiden bagi PPPK yang menduduki JPT Madya tertentu di lembaga negara dan lembaga non struktural;
3) PyB kepada PPK bagi PPPK yang menduduki JPT selain JPT Madya dan Utama Tertentu dan JF Ahli Madya.

9. Perlindungan.
PPPK diberikan perlindungan meliputi Jaminan Hari Tua, Jaminan Kesehatan, Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian sesuai dengan Sistem Jaminan Sosial Nasional dan juga diberikan bantuan hukum dalam perkara yang dihadapi di pengadilan terkait dengan pelaksanaan tugasnya.

10. Cuti
PPPK diberikan hak cuti, yaitu:
a. Cuti Tahunan
Apabila telah bekerja paling sedikit 1 (satu) tahun secara terus menerus dengan lama 12 (dua belas) hari kerja.
b. Cuti Sakit
Diberikan cuti karena sakit maksimal 1 (satu) bulan dengan mengajukan permintaan secara tertulis dan melampirkan surat keterangan dokter pemerintah dan keguguran maksimal 1,5 bulan.
c. Cuti Melahirkan
Diberikan cuti melahirkan untuk kelahiran anak pertama sampai dengan anak ketiga pada saat menjadi PPPK paling lama 3 (tiga) bulan.
d. Cuti Bersama

Selain itu, pemerintah melalui (Perpres Jabatan PPPK, 2020) juga telah mengeluarkan 147 jenis jabatan yang dapat diisi oleh PPPK dengan kriteria, yaitu:

1. Jabatan yang kompetensinya tidak tersedia atau terbatas di kalangan PNS;
2. Jabatan yang diperlukan untuk percepatan peningkatan kapasitas organisasi;
3. Jabatan yang diperlukan untuk percepatan pencapaian tujuan strategis nasional;
4. Jabatan yang mensyaratkan spesifikasi teknis dari organisasi profesi;
5. Bukan Jabatan yang berkedudukan sebagai PPK atau PyB;
6. Bukan Jabatan di bidang rahasia negara, pertahanan, keamanan, pengelolaan aparatur negara, kesekretariatan negara, pengelolaan sumber daya alam, pengelolaan keuangan negara dan hubungan luar negeri; dan
7. Bukan Jabatan yang menurut ketentuan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden harus diisi oleh PNS.

Analisis Keberadaan Pegawai Non PNS dalam Perspektif Manajemen ASN

Menurut (Ridwan, 2013) dalam analisisnya mengenai Kedudukan Hukum Pegawai Tidak Tetap di Lingkungan Instansi Pemerintah: Sebuah Tinjauan Teoritik melihat terdapat perbedaan antara

PNS dengan pegawai non PNS, yaitu PNS memiliki hubungan dinas publik dengan negara atau pemerintah, sedangkan pegawai Non PNS yang bekerja di instansi pemerintah memiliki hubungan keperdataan atau hubungan kontrak dengan pemerintah. PNS selaku pihak yang memiliki hubungan dinas publik dengan negara atau pemerintah itu menjalankan tugas dan pekerjaannya atas dasar norma hukum publik, yakni hukum kepegawaian, dengan karakter hubungan hukum bersegi satu atau bersifat sepihak *(eenzijdig)*. Artinya aturan-aturan di bidang kepegawaian itu dibuat secara sepihak oleh negara atau pemerintah tanpa persetujuan dari para PNS. Undang-undang dan beberapa peraturan pelaksanaannya memuat norma-norma yang harus diperhatikan dan dipatuhi oleh para PNS. Sudah barang tentu, dalam suatu negara hukum demokratis, keharusan para PNS terhadap semua peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian itu bukan berarti para pegawai diposisikan secara pasif tanpa hak sanggah apapun. PNS berhak mengajukan sanggahan atas penerapan peraturan perundang-undangan yang merugikan dirinya baik melalui upaya administratif *(administratief beroep)* maupun melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Berbeda dengan PNS, yang memiliki hubungan dinas publik dan mensyaratkan adanya monoloyalitas, pada dasarnya pegawai non PNS pada instansi Pemerintahan itu hanya memiliki hubungan hukum yang bersifat keperdataan *(privat rechtsbetrekking)* atau hubungan hukum yang bersifat kontraktual. Hak, kewajiban, macam pekerjaan, hari kerja, dan lain-lain bagi pegawai non PNS bukan derivasi dari hukum publik (hukum kepegawaian) atau peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi berasal dari perjanjian kerja. Dengan demikian, kriteria yang membedakan antara PNS dengan pegawai Non PNS instansi pemerintahan adalah hubungan hukumnya. PNS memiliki hubungan hukum dinas publik, sedangkan pegawai non PNS memiliki hubungan hukum kontrak. Meskipun pegawai non PNS itu menjalankan pekerjaan atas dasar perjanjian kerja atau kontrak, perjanjian kerja dalam hal ini memiliki sifat spesifik, dalam arti tidak merujuk pada perjanjian perdata pada umumnya dan bukan pula didasarkan pada UU Naker. Sifat spesifiknya terletak pada kedudukan pemerintah selaku pemberi kerja dan sifat pekerjaan yang dijalankan pegawai non PNS. Kedudukan pemerintah dalam hal ini adalah selaku pihak yang membawa misi publik, yakni memberikan pelayanan kepada masyarakat dan merealisasikan tujuan negara melalui program pembangunan. Pemerintah tidak diposisikan seperti pemilik perusahaan yang berorientasi keuntungan *(profit oriented)*, dan karenanya tidak memandang dan menempatkan pegawai sebagai bagian dari proses produksi, tetapi sebagai mitra dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Adapun mengenai sifat pekerjaan, pegawai non PNS pada instansi pemerintahan itu melaksanakan tugas dan pekerjaan yang sama dengan PNS yakni berupa pengelolaan sektor publik terutama melayani masyarakat dan melaksanakan pembangunan. Suatu pekerjaan yang menghendaki dedikasi dan ketulusan. Berbeda halnya dengan pekerjaan sektor swasta yang kegiatannya menghasilkan barang atau memberikan jasa, dan karenanya menuntut efektifitas *(doeltreffenheid)* dan efisiensi *(doelmatigheid)*.

Telah disebutkan bahwa antara PNS dengan pegawai non PNS itu memiliki perbedaan karakter hubungan hukum dengan pemerintah, yakni pegawai non PNS memiliki hubungan hukum yang bersifat kontraktual, sementara PNS mempunyai hubungan hukum yang berupa hubungan dinas publik, karena itu tidak semua ketentuan yang berlaku bagi PNS secara mutatis mutandis berlaku pula bagi pegawai non PNS seperti sumpah/janji PNS, sumpah/janji jabatan, atau latihan prajabatan. Ketentuan tentang sistem penggajian dan pensiun PNS juga tidak berlaku bagi pegawai non PNS. Dalam beberapa hal tentang penerapan sanksi atas pelanggaran peraturan perundangundangan juga tidak dapat diterapkan terhadap pegawai non

PNS seperti penundaan kenaikan pangkat, penurunan pangkat, atau pembebasan dari jabatan. Secara hukum, pegawai non PNS tidak memiliki pangkat atau jabatan, karena itu tidak mungkin mereka dikenai sanksi berupa penurunan pangkat atau pembebasan dari jabatan.

Oleh karenanya pegawai non PNS atau PPPK itu tidak dapat menduduki suatu jabatan di pemerintahan karena hanya menjalankan tugas sesuai dengan yang perjanjian kerja. Hal ini sejalan dengan definisi dari PPPK itu sendiri yang tertera dalam, PP Manajemen PPPK dan juga Perpres Jabatan PPPK, yaitu warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Jika melihat pada ketentuan selanjutnya dalam PP Manajemen PPPK dan Perpres Jabatan PPPK menjadi tidak sinkron karena PPPK dapat menduduki jabatan tertentu di pemerintahan antara lain JPT Utama dan Madya tertentu, 147 jabatan JF, dan jabatan lain bukan jabatan struktural tetapi menjalankan fungsi manajemen pada instansi pemerintah. Dengan adanya jabatan pada PPPK, maka akan menimbulkan suatu konsekuensi hukum yaitu PPPK mempunyai kewenangan yang sama dengan PNS dalam membuat suatu keputusan dalam pemerintahan karena definisi jabatan yang ada dalam (PP Manajemen PPPK, 2018) dan (Perpres Jabatan PPPK, 2020) adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak seseorang pegawai ASN dalam suatu satuan organisasi. Sedangkan jabatan hanya diberikan kepada kepada PNS, sesuai dengan definisi PNS menurut (UU ASN, 2014) adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Kata kuncinya disini adalah jika seseorang diberi suatu jabatan maka akan ada wewenang yang melekat pada jabatan tersebut. Wewenang menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Apem, 2014), yaitu hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Jika PPPK diberi jabatan dan ada wewenang disini berarti PPPK juga memiliki hak untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintah, sedangkan PPPK atau pegawai non PNS seperti yang telah dijelaskan sebelumnya hanya melaksanakan tugas yang diberikan oleh pejabat sesuai dengan yang tertuang dalam perjanjian kerja tersebut dan tidak memiliki hubungan dinas publik dengan negara dan pemerintah. Oleh karenanya setiap orang yang bekerja di instansi pemerintah dengan perjanjian kerja dapat dimasukkan kedalam jenis kepegawaian PPPK tanpa harus ada pembatasan jabatan apa saja yang dapat diduduki oleh PPPK.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis diatas, peneliti dapat menarik kesimpulan bahwa semua pegawai yang bekerja di instansi pemerintah dan diberi tugas untuk melakukan suatu pekerjaan sesuai dengan perjanjian kerja dapat dimasukkan kedalam PPPK. Hal ini dikarenakan PPPK tidak memiliki hubungan dinas publik dengan negara dan pemerintah, namun hanya memiliki hubungan keperdataan atau hubungan hukum yang bersifat kontraktual. Hak, kewajiban, macam pekerjaan, hari kerja, dan lain-lain bagi pegawai tidak tetap bukan derivasi dari hukum publik (hukum kepegawaian) atau peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi berasal dari perjanjian kerja.

Saran atau rekomendasi yang Peneliti berikan kepada pimpinan BKN, yaitu perlu ada suatu revisi dalam aturan baik Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan turunannya mengenai PPPK dengan melihat norma-norma hukum administrasi negara dengan peraturan perundangan-undangan yang lain, antara lain definisi mengenai

PPPK dan manajemen PPPK yang meliputi perencanaan hingga cuti PPPK. Hal ini terkait adanya ketidaksinkronan antara definisi mengenai PPPK dengan pasal selanjutnya yang nantinya akan membuka ruang kosong dalam Manajemen ASN, seperti halnya yang terjadi saat ini telah ada ruang kosong dalam manajemen ASN dimana masih ada pegawai yang bekerja di instasi pemerintah namun bukan PPPK, sehingga menyebabkan terjadinya banyak interpretasi yang beragam.

DAFTAR PUSTAKA

Fanani, F. (2020). Sepakat Dihapus, Begini Nasib Tenaga Honorer. Retrieved from liputan6.com website: https://www.liputan6.com/news/read/4166050/sepakat-dihapus-begini-nasib-tenaga-honorer

Gesteby, E., & Wennerhag, S. (2011). *The decision-making process of hiring temporary employees*.

Kalleberg, A. L. (2000). Part-time, Temporary and Contract Work. *Annu. Rev. Sociol*, *26*(1), 341–365.

Kepegawaian, B. K. dan. (2013). *Evaluasi Pengelolaan Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil*.

OECD. (2002). Taking the Measure of Temporary Employment. In *OECD Employment Outlook Chapter 3* (pp. 127–185). https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2002-5-en

OPM. (2013). *Temporary Employment in the Federal Government*.

Perpres Jabatan PPPK, R. I. *Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2020 tentang Jenis Jabatan Yang Dapat Diisi Oleh Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerj*. , (2020).

PP Manajemen PPPK, R. I. *Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja*. , (2018).

PP Tenaga Honorer, R. I. *Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS*. , (2005).

Ridwan. (2013). Kedudukan Hukum Pegawai Tidak Tetap Di Lingkungan Instansi Pemerintah Suatu Tinjauan Teoretik Legal Position Of Temporary Workers In Governmental Agency A theoretical Overview. *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen PNS*, *7*(2).

UU Apem, R. I. *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*. , (2014).

UU ASN, R. I. *Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*. , Pub. L. No. 5494 (2014).

UU Kepegawaian, R. I. *Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian*. , (1999).

UU Naker, R. I. *Undang Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan*., (2003).